Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

33 862 Voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht

Nr. 10 VERSLAG

Vastgesteld 10 februari 2015

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

kst-33862-10
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

I Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Deze leden zien dat de initiatiefnemers met hart voor het onderwijs het initiatief nemen om het maatschappelijk debat over onderwijskwaliteit te vertalen naar wetgeving. De leden complimenteren de initiatiefnemers met het uitgewerkte voorstel. Toch zien zij aanleiding tot het uiteenzetten van hun eigen visie op onderwijskwaliteit. Daarmee willen zij recht doen aan het initiatief van de initiatiefnemers, maar kiezen zij een ander uitgangspunt ten aanzien van het toezicht op onderwijskwaliteit.
Scholen hebben in Nederland relatief veel vrijheid. De OECD[1] heeft dit recent in internationale context weer eens bevestigd. Deze vrijheid is een groot goed, maar brengt ook grote verantwoordelijkheid met zich mee. Het doet niet alleen een beroep op de professionaliteit van de mensen die in het onderwijs werken om te streven naar het allerbeste onderwijs, maar het betekent ook dat de samenleving wil weten of het onderwijs aan hun kinderen inderdaad het allerbeste is. Daarvoor is het in de ogen van deze leden belangrijk dat een school werkt vanuit een bepaalde visie, dat die visie vervolgens omgezet wordt in een onderwijsprogramma dat daar bij past en dat dit alles uiteindelijk resulteert in kwalitatief goed onderwijs. Voor de leden is deze drieslag de kern om te komen tot kwalitatief goed onderwijs. Om dit te faciliteren, is echter een verbetercultuur nodig: het telkens weer opnieuw willen kijken naar het eigen onderwijs en hoe dat elke keer weer een beetje beter gemaakt kan worden. Dit element ontbreekt momenteel in de deugdelijkheidseisen. Het initiatiefwetsvoorstel stelt echter dat alleen de deugdelijkheidseisen nog meetellen in de beoordeling van de kwaliteit van een school. Dit vinden de genoemde leden te eenzijdig. Het afvinken van de deugdelijkheidseisen is in de ogen van deze leden echt iets anders dan ook daadwerkelijk een goede school zijn. Daarvoor is het veel meer van belang dat er ook gekeken wordt in hoeverre het onderwijs aan leerlingen ook echt die leerlingen vooruit helpt.
Deze meer kwalitatieve aspecten, zoals bijvoorbeeld de effectiviteit van het didactisch handelen, mogen wat deze leden betreft niet buiten beschouwing worden gelaten bij de beoordeling van een school of enkel met het schoolbestuur gedeeld zoals zij dit uit het initiatiefwetsvoorstel begrijpen. Wat de leden betreft, zouden juist deze meer kwalitatieve aspecten centraal moeten staan in het professionele gesprek op school om gezamenlijk te kunnen werken aan het voortdurend verbeteren van het onderwijs. Graag ontvangen zij een reactie van de initiatiefnemers.
De kern van dit wetsvoorstel richt zich op de verhouding tussen overheid en onderwijs. De leden begrijpen het initiatiefwetsvoorstel zo dat overheidssturing in het onderwijs, gericht op de verbetering van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs, in de ogen van de initiatiefnemers onwenselijk is. De leden vinden met de initiatiefnemers dat onderwijskwaliteit afhankelijk is van de professionele ruimte van leraren en schoolleiders. De vraag is echter hoe deze ruimte moet worden vormgegeven en daarin zien deze leden het verschil met de initiatiefnemers. Professionele ruimte komt in hun ogen voornamelijk tot stand dankzij transparantie, dankzij kwaliteitsoordelen en dankzij de dialoog tussen onderwijs, (directe) omgeving en de maatschappij. Zij verwijzen voorts naar het nog uit te brengen advies van de Onderwijsraad over welke regels door welke speler in het onderwijs worden opgelegd, de zogeheten «fantoomwetgeving». Dit advies is, volgens de leden, bedoeld om inzicht te krijgen in welke regels voor wie gelden, en welke regels men denkt te moeten volgen. Op die manier moet helder worden of de

[1] OECD: Organisation for Economic Cooperation and Development

professionele ruimte van docenten en schoolleiders beperkt wordt en hoe deze versterkt kan worden.
Door alleen oordelen openbaar te maken van scholen die zwak of zeer zwak zijn, verwachten de leden dat transparantie niet langer als iets positiefs wordt ontvangen. Zichtbaar maken en trots zijn op de prestaties van een school, het kwaliteitsoordeel van de Inspectie van het Onderwijs (hierna: inspectie) juist openbaar willen maken om te laten zien waar een school toe in staat is, is een, volgens de leden, wenselijke situatie. Daarmee worden scholen vergelijkbaar en vergroot de overheid juist de vrijheid van ouders om een school te kiezen. Daarmee ontstaat een mentaliteit waarbij scholen van elkaar kunnen leren. Door deze transparantie weer terug te brengen naar een openbaarmaking die bijna als sanctie kan worden opgevat, wordt deze beweging in de kiem gesmoord. De leden horen hier graag een reactie van de initiatiefnemers op.
De leden merken voorts op dat het wetsvoorstel zich met name richt op de verhouding tussen «scholen» en de inspectie. De leden vragen of het waar is dat dit altijd het bestuur van de school is, waar de initiatiefnemers op doelen. Ouders, docenten en andere belanghebbenden moeten zich een mening kunnen vormen of een school goed bezig is met het vervullen van haar onderwijstaak. Een school is geen eenheid op zichzelf, maar is onderdeel van de samenleving. Maar ook is deze informatie van belang om de «*countervailing powers*» in een school, docenten en ouders, ook in positie te brengen. Zoals deze leden het lezen, ligt de focus in het initiatiefwetsvoorstel enkel bij het bevoegd gezag, het bestuur van de school. Alleen zij zijn gesprekspartner voor de inspectie en krijgen de informatie over de beoordeling van de inspectie. Andere actoren, zoals de medezeggenschapsraad, krijgen deze informatie niet en worden daarmee op een informatieachterstand gezet. Daarmee kunnen zij hun verantwoordelijkheid, om samen met het bevoegd gezag, aan het telkens weer verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, niet nemen. In hoeverre is de analyse van deze leden op dit punt correct? Als dat zo is, dan is dat in de ogen van de leden ongewenst.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van het onderhavige initiatiefwetsvoorstel. Zij waarderen vooral de inzet van de initiatiefnemers en hun poging om via initiatiefwetgeving het onderwijstoezicht doeltreffender te maken, maar hebben wel zorgen en enkele vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met veel interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel van de initiatiefnemers. Zij complimenteren de initiatiefnemers met het wetsvoorstel, die tot een verbetering van het onderwijstoezicht kan leiden. Deze leden hebben nog wel enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel in verband met een doeltreffender regeling voor het onderwijstoezicht. De initiatiefnemers hebben een goede probleemanalyse opgenomen in hun wetsvoorstel over een tweetal prangende knelpunten in het onderwijs. Het eerste knelpunt betreft het begrip «kwaliteit» en het tweede knelpunt beschrijft de onduidelijkheid rondom de verschillende taken van de inspectie.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Zij vinden het goed om te lezen dat het overgrote deel van de onderwijsorganisaties dat is geconsulteerd positief tegenover het wetsvoorstel staat. Zij vinden het ook van groot belang dat de Afdeling Advisering van de Raad van State een principiële herbezinning op de wettelijke verankering en de reikwijdte van onderwijstoezicht noodzakelijk

acht. Wel willen de genoemde leden de initiatiefnemers nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorstel van wet van de leden Bisschop, Van Meenen en Rog tot wijziging van de Wet op het primair onderwijs, de Wet primair onderwijs BES, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs, de Wet voortgezet onderwijs BES en de Wet op het onderwijstoezicht in verband met een doeltreffender regeling van het onderwijstoezicht. Zij spreken hun waardering uit voor het werk dat de initiatiefnemers hebben verzet. Bovendien onderschrijven zij de doelstelling van de initiatiefnemers om de grondslag van het overheidshandelen bij het toezicht op onderwijs te verduidelijken, de taken van de inspectie scherper af te bakenen en de professionele vrijheid van scholen en leerkrachten te vergroten. Zij stellen nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel. Met het oog op de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs vinden deze leden het belangrijk dat de kaders van de inspectie helder zijn. Gelet op de zorgplicht van de overheid vinden zij het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften van cruciaal belang, maar daarnaast dient de inspectie voldoende ruimte te houden om de kwaliteit in bredere zin te stimuleren.

1. Inleiding en achtergrond

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren, net als de initiatiefnemers, dat de controle van de overheid eerder toeneemt dan afneemt. Zij wijzen onder meer op het nieuw ingezette «toezicht in transitie» via gedifferentieerd onderwijstoezicht en de introductie van het predicaat «excellente school». De inspectie bepaalt in vergaande mate en op basis van veel kwaliteitsgebieden of een school goed of zelfs excellent is. Hoewel deze ontwikkelingen nog in de pilotfase zitten, wordt gedifferentieerd toezicht al breed toegepast. Wat is de mening van de initiatiefnemers op deze ontwikkeling? Willen zij met het wetsvoorstel deze ontwikkeling tegengaan?
Voorts vragen de leden een reactie van de initiatiefnemers op de kritiek van de Onderwijsraad[2] op het wetsvoorstel, met name op het argument dat kwaliteit verder reikt dan deugdelijkheid. De initiatiefnemers kiezen voor het beperken van het inspectietoezicht tot de wettelijke deugdelijkheidseisen. Dit is begrijpelijk om gedetailleerde toezichteisen tegen te gaan, maar kan ook leiden tot het versmallen van de focus van scholen. Zo kunnen brede vorming en de maatschappelijke taken van scholen in sommige gevallen op de achtergrond komen te staan als zij zich primair gaan richten op het voldoen aan wettelijke voorschriften. Wat vinden de initiatiefnemers van deze kritiek van de Onderwijsraad? Vinden de initiatiefnemers het wenselijk dat ook rekening wordt gehouden met contextfactoren bij de beoordelende taak, aangezien met dit wetsvoorstel alleen moet worden voldaan aan de deugdelijkheidseisen?
Tevens wijzen de leden op de kritiek van de Onderwijsraad dat een beperking van de beoordeling tot de deugdelijkheidseisen ook kan leiden tot nadere detaillering van deze eisen. Op die manier zou dit wetsvoorstel zijn doel voorbijschieten. Zijn de initiatiefnemers van mening dat scholen weer terug bij af zijn, wanneer de politiek besluit tot nadere detaillering van de deugdelijkheidseisen? Hoe willen zij dit ondervangen, zo vragen zij.

---

[2] Kamerstuk 33 862, nr. 9

2. Achtergrond en ontwikkeling wettelijk onderwijstoezicht

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat men minimumleerresultaten niet altijd voldoende scherp kan definiëren als zelfstandige deugdelijkheidseis en de toegevoegde waarde van het onderwijs op een school met veel achterstandsleerlingen soms groter is dan op een school met een leerlingpopulatie met allemaal hoogopgeleide ouders. De leden zijn echter wel van oordeel dat het boeken van leerresultaten zozeer behoort tot de kerntaken van het onderwijs, dat het raar zou zijn als de inspectie juist op dit punt zou moeten zwijgen. Hoe willen de initiatiefnemers dat de inspectie het benoemt als de toegevoegde waarde van het onderwijs op een school langdurig ernstig tekortschiet of voor verbetering vatbaar is, zo vragen de genoemde leden.
Voorts merken de leden op dat de SLO[3] onlangs rapporteerde dat wat binnen de «geregelde ruimte» mogelijk is aan schooleigen inhoudelijke keuzes in belangrijke mate is ingevuld en ingeperkt door de sterke oriëntatie op lesmethodes. Die zijn dermate regulerend voor de onderwijspraktijk dat feitelijk sprake is van een bijzondere vorm van een «zelf opgelegde vorm van voorschrijvendheid». De andere kant van de medaille is dat áls leraren minder afhankelijk van methodes willen werken, hen over het algemeen weinig houvast wordt geboden. Hoe oordelen de initiatiefnemers over deze bevindingen? In hoeverre verbinden zij hieraan consequenties voor het streven om de scholen juist meer ruimte te bieden, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie onderkennen de problematiek rondom de duiding van het begrip «kwaliteit» en het ontbreken van een wettelijke grondslag voor dit begrip. Immers, kwaliteit valt niet onder de wettelijke deugdelijkheidseisen. Deze deugdelijkheidseisen zijn tegelijkertijd de bekostigingsvoorwaarden. Hierbij gaat het onder meer over de verplichting een schoolplan te hebben, te beschikken over bevoegde leraren en de urennorm. Het gaat hierbij om absolute normen met een sterke wettelijke verankering op basis waarvan een bekostigingssanctie kan worden getroffen. De aspecten van «kwaliteit» hebben geen directe wettelijke basis, maar zijn door de inspectie vastgelegd in toezichtskaders. Op basis hiervan geeft de inspectie een oordeel over de «kwaliteit» van de school. Sinds de invoering van de wet Goed Onderwijs, Goed Bestuur[4] in 2010 is hier het navolgende bijgekomen. Als de inspectie op basis van haar toezichtskaders oordeelt dat een school het predicaat «zeer zwak» krijgt, kan uiteindelijk een bekostigingssanctie worden getroffen als de school zich niet binnen een bepaalde tijd verbetert. De inspectie geeft hierbij een oordeel over de kwaliteit van de school. Echter, bij de wetsbehandeling van de wet Goed Onderwijs Goed Bestuur, heeft de Afdeling Advisering van de Raad van State er al op gewezen dat het feit dat een basisschool achterblijft in de leerresultaten van taal en rekenen (ten opzichte van een groep van vergelijkbare scholen) dit niet per definitie hoeft te betekenen dat het onderwijs van die school zeer zwak is.

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op het beleid van «risicogericht toezicht», dat enkele jaren geleden is ingezet. Op deze manier hebben scholen die voldoende presteren met minder toezicht te maken, maar scholen die zwak of zeer zwak zijn worden juist strenger in de gaten gehouden. De initiatiefnemers zetten in paragraaf 2 van de memorie van toelichting vraagtekens bij het risicogericht toezicht, maar laten het

---

[3] Een verkennende notitie van de SLO «leerplan voor het funderend onderwijs voor de toekomst».
[4] Wijziging Wet op het primair onderwijs inzake de invoering van bekostigingsvoorschriften voor minimumleerresultaten en de verbetering van het intern toezicht (Kamerstuk 31 828). De wet is opgenomen in Staatsblad 80 van 2 maart 2010.

«risicogericht toezicht» wel in stand, zoals toegelicht in paragraaf 4.2 van de memorie van toelichting. Op welke manier komt dit wetsvoorstel wel tegemoet aan de kritiek in paragraaf 2? Op welke manier houdt dit wetsvoorstel rekening met de verschillen in kwaliteit in het onderwijsveld en de benodigde prikkels voor zowel goed presterende als zwak presterende scholen, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot ontwikkelingen in onderwijsbeleid en -wetgeving in de afgelopen twee decennia, bijvoorbeeld de toegenomen nadruk op autonomie en het begrip kwaliteit. Doet het voorstel voldoende recht aan de verantwoording en verbetercultuur die van scholen verwacht mag worden, zo vragen zij.
De leden vragen voorts hoe het voorstel zich verhoudt tot de plannen die door de regering worden gepresenteerd voor het toezicht nieuwe stijl en die momenteel in pilots worden getest.

3. Noodzaak van wetswijziging

De leden van de VVD-fractie merken op dat de initiatiefnemers terecht de commissie-Dijsselbloem aanhalen. De lessen die de politiek geleerd heeft uit deze commissie zijn zeer waardevol. Deze leden wijzen echter op de discussie die inmiddels is ontstaan over de strikte scheiding tussen «het hoe en het wat». Zij vragen de initiatiefnemers naar hun visie over de beweging die maatschappelijk gemaakt wordt. Zelfs de Onderwijsraad waarschuwt dat dit niet te strikt moet worden genomen, omdat daarmee vernieuwing belemmerd wordt. Ook wijzen zij op de motie-Elias[5] waarin de Kamer heeft besloten dat artikel 23 Grondwet niet misbruikt mag worden voor slecht onderwijs. De leden wijzen op deze motie, omdat ook onderliggend in dit wetsvoorstel artikel 23 Grondwet gehanteerd wordt om de scholen de blik naar binnen te laten keren. Hoewel sommige scholen wellicht zeer goed functioneren met de blik naar binnen, zijn de leden van mening dat scholen met de blik naar buiten toe juist meer van elkaar, van de inspectie en van de omgeving kan leren. Daarbij is het gehele onderwijsstelsel gebaat.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Onderwijsraad in zijn advies *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem* heeft gesteld dat het denkkader van «wat en hoe» geen goede richtsnoer is voor de taakverdeling tussen overheid en onderwijsveld. In hoeverre hebben de initiatiefnemers in hun wetsvoorstel consequenties verbonden aan dit element uit het advies van de Onderwijsraad? Kunnen zij hier uitgebreid op reflecteren, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie onderschrijven de noodzaak van wetswijziging. Er is een onvoldoende duidelijk onderscheid tussen het toezicht op de naleving van de wettelijke voorschriften en de taken van de inspectie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs.
De leden vragen of de daarvoor in het wetsvoorstel gekozen oplossing – het gelijkstellen van «kwaliteit van het onderwijs» met «de naleving van wettelijke voorschriften» – de enig juiste is. In het spraakgebruik wordt immers «kwaliteit» vaak gebruikt als een relatief begrip: kwaliteit kan (te) laag, voldoende en hoger zijn. Daartegenover kan de naleving van wettelijke voorschriften – in grondwettelijke termen: eisen van deugdelijkheid – gezien worden als een absolute minimumeis. Daaraan voldoen, kan gezien worden als «goed genoeg», maar dat sluit niet uit dat het gewenst kan zijn te bevorderen dat onderwijsinstellingen daarboven op streven naar verhoging van de kwaliteit. Vanuit dit gezichtspunt vragen de

[5] Motie Elias over vrijheid van onderwijs, Kamerstuk 33 000 VIII, nr. 83

leden of het begrip «kwaliteit» – in een relatieve, boven het wettelijk minimum uitgaande betekenis – niet beter in artikel 12 Wpo, met betrekking tot het schoolplan, gehandhaafd, kan worden. Zij zien het schoolplan als de plaats bij uitstek waarin het beleid tot optimalisering van de kwaliteit van het onderwijs moet worden beschreven. Het bevoegd gezag van de onderwijsinstelling zou voor het formuleren en uitvoeren daarvan verantwoordelijk moeten zijn (en blijven). Die verantwoordelijkheid gaat in hun visie verder dan louter de naleving van wettelijke voorschriften. Graag vernemen de leden een antwoord van de initiatiefnemers op hun vorenstaande betoog over «kwaliteit» en het streven naar verhoging ervan.

3.1 Wettelijk kader

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het middelbaar beroepsonderwijs in de Web[6] een wetsartikel ten aanzien van kwaliteitszorg is opgenomen. Daarmee wordt de inspectie een wettelijk kader geboden. Kunnen de initiatiefnemers toelichten of een dergelijk wetsartikel ook de juridische basis kan bieden die zij wenselijk achten? Zo nee, waarom niet, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de bijlage die een overzicht geeft van de deugdelijkheidseisen voor reguliere basisscholen die worden gehandhaafd indien het initiatiefwetsvoorstel wet zou worden. Kunnen de initiatiefnemers ook toelichten hoe deze lijst eruit zal zien voor de reguliere scholen voor het voortgezet onderwijs? Onderkennen de initiatiefnemers ook het risico dat de Kamer via het aanpassen van deugdelijkheidseisen en toezichtkaders zal proberen te sturen op onderwijskwaliteit? Bestaat er zo ook een gevaar dat het wetsvoorstel in het vervolg zal leiden tot méér wettelijke voorschriften, met als feitelijk gevolg dat de professionele ruimte voor de docent juist verder ingeperkt raakt, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie ontvangen graag een reactie op de indruk van de Onderwijsraad[7] dat aan het voorstel een specifieke opvatting ten grondslag ligt, die als te eenzijdig wordt aangemerkt en die te weinig recht zou doen aan de maatschappelijke opdracht van het onderwijs. In hoeverre is de suggestie van de Onderwijsraad waar dat de inspectie door het voorstel niet meer zou kunnen onderzoeken dan de naleving van deugdelijkheidseisen, zo vragen zij.

3.2 Fantoomwetgeving en pseudoregels

De leden van de PvdA-fractie hechten aan de aanbevelingen van de commissie-Dijsselbloem die de onderwijsvernieuwingen onderzocht en beseffen dat fantoomwetgeving docenten en scholen in de weg kan staan bij de creativiteit van de lespraktijk. Indien de inspectie zich te zeer bemoeit met het «hoe» van het lesgeven in plaats van het «wat», dan kan dit tot gevolg hebben dat docenten dit gaan ervaren als een *top-down* opgelegde staatsdidactiek. Het initiatiefwetsvoorstel doet een poging hier verandering in te brengen. Echter, de leden hebben vragen over de effectiviteit en mogelijke neveneffecten die dit wetsvoorstel met zich meebrengt. Hebben de initiatiefnemers ook andere mogelijkheden overwogen om fantoomwetgeving te bestrijden dan het schrappen van de kwaliteitsaspecten? Zo ja, waarom is dan toch de voorkeur uitgegaan naar dit alternatief? Zo nee, waarom niet, zo vragen zij.

---

[6] Web: Wet educatie en beroepsonderwijs
[7] Kamerstuk 33 862, nr. 9

Voorts merken de leden op dat de initiatiefnemers een einde willen maken aan de situatie dat de inspectie zich uitspreekt over zogenoemde kwaliteitsaspecten van het onderwijs die niet worden gedekt door deugdelijkheidseisen. De leden vragen of de initiatiefnemers van oordeel zijn dat onderwijskwaliteit niets meer betekent dan voldoen aan de deugdelijkheidseisen. Zou dit moeten betekenen dat Nederland de ambitie moet laten varen om het onderwijs te laten doordringen tot de top-5 van de wereld, doordat de rol van de inspectie ophoudt zodra een school maar voldoet aan de deugdelijkheidseisen, alsof er voor de scholen een «zesjescultuur» volstaat? Zou dit niet betekenen dat de visie op onderwijskwaliteit te zeer wordt verengd? Delen de initiatiefnemers de mening van de leden dat de onderwijskwaliteit is gediend met een open verbetercultuur? Op welke wijze(n) kan deze nog gestalte krijgen indien de rol van de inspectie hierbij wordt ingeperkt? Hoe denken de initiatiefnemers over scholen die juist graag een expert-oordeel van de inspectie willen, en ouders en leerlingen die daar ook behoefte aan hebben? Zijn de initiatiefnemers niet bang dat puur inzetten op deugdelijkheidseisen de taak van de inspectie juist reduceert tot afvinken en bureaucratie? Betekent een beperking van de rol van de inspectie tot deugdelijkheidseisen, zo vragen de leden, dat er tevens een einde komt aan de rol van inspectie als een *critical friend*. Immers, dit zou een onwenselijke ontwikkeling zijn, zo vinden deze leden. Delen de initiatiefnemers deze mening? En mag de inspectie scholen nog wel van welgemeend advies dienen indien het onderwijs op bepaalde punten tekortschiet of het onderwijs verder kan verbeteren, zo vragen de leden.

De leden van de SP-fractie vragen wat de scholen concreet zullen merken van de wijzigingen. Waarom hebben de initiatiefnemers niet van de gelegenheid gebruik gemaakt om ook voorstellen te doen over de wijze waarop het risicogerichte toezicht plaatsvindt, waarbij de uitslag van de Cito-toetsen zeer bepalend is in de beoordeling van de school? Zou het naar de mening van de initiatiefnemers goed zijn als inspecteurs meer naar de scholen zelf toegaan? En in hoeverre kan de inspectie als het zich alleen zal richten op het naleven van wetten, beoordelingen geven als «excellent»? Is dat niet in tegenspraak met het doel van de initiatiefnemers, zo vragen de leden.

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat het gevaar van de door de initiatiefnemers gekozen benadering van kwaliteit door de inspectie in het uiterste geval kan betekenen dat scholen voor de invulling van het begrip kwaliteit sterk afhankelijk zijn van de geldende norm in de politiek. Dit terwijl het juist moet gaan om een lange termijnvisie op onderwijs en kwaliteit van onderwijs die niet onderhevig moet zijn aan de politieke kleur van het kabinet. Dit was ook een belangrijke reden voor het initiatiefwetsvoorstel van Jan Jacob van Dijk (later overgenomen door het lid Jack Biskop) over verscherpt toezicht op nieuw bekostigde scholen[8]. Alle scholen moeten immers gelijk behandeld worden en moeten weten waar ze aan toe zijn. Vandaar dat met dit initiatiefwetsvoorstel (dat inmiddels wet geworden is) de regels voor dit toezicht op nieuw bekostigde scholen zijn gecodificeerd.
Het tweede knelpunt dat de initiatiefnemers signaleren, gaat over de twee te weinig te onderscheiden taken van de inspectie; de beoordelende taak en de rol als «*critical friend*». Ook dit is een discussie die al langer speelt en die ook aan bod is gekomen bij de laatste grote wijziging van de Wot[9]. De inspectie beoordeelt de school en geeft tegelijkertijd adviezen hoe de school zich kan verbeteren. Vervolgens geeft de inspectie daarna een

[8] Initiatiefvoorstel-Biskop Aanscherping toezicht bij nieuw bekostigde scholen (Kamerstuk 32 007); publicatie inwerkingtreding Staatsblad 2012, 652.
[9] Wot: Wet op het Onderwijstoezicht

nieuw oordeel over de school. Dit neigt naar de slager die zijn eigen vlees keurt. Daarom onderschrijven de leden het voorstel van de initiatiefnemers om deze twee taken meer van elkaar te scheiden. Wel hebben deze leden hier nog enig vragen over. Allereerst het voorstel tot twee gescheiden rapporten en taken. Hoe rigide is deze scheiding te maken? Leidt het opstellen van twee rapporten en twee taken niet tot onbedoelde extra bureaucratische rompslomp? Kunnen de initiatiefnemers aangeven wat zij vinden van het voorstel van Verus[10] en de VKO[11] om hier een rapport van te maken met een duidelijker onderscheid tussen de beoordelende en de adviserende rol van de inspectie, zo vragen de leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen nadere toelichting op de conclusie van de commissie-Dijsselbloem dat het risico bestaat van zogenaamde «fantoomwetgeving». Scholen veronderstellen dat sprake is van verplichtende regels en wetgeving, zoals voorgesteld door de inspectie, terwijl dit niet het geval is. In hoeverre is hierbij sprake van het ontbreken van informatie bij scholen? Zouden deze veronderstellingen niet juist in het gesprek tussen de school en de inspectie weggenomen moeten worden? Op welke manier worden de onderscheiden taken door middel van het wetsvoorstel duidelijk voor scholen, maar blijft ook het gesprek over kwaliteitsverbetering tussen de inspectie en de school bestaan, zo vragen de leden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de initiatiefnemers het naleven van de wettelijke voorschriften als de primaire taak van de inspectie zien en niet als een afgeleide functie bij de kwaliteitsbeoordeling. Deze leden vragen welke concrete gevolgen dit heeft voor de praktijk van de inspectie. In hoeverre is er ruimte voor de inspectie om breder actief te zijn met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs, zo vragen zij. Betekent het voorstel dat de inspectie vrijwel al haar tijd zal moeten besteden aan het controleren van de wettelijke voorschriften en dat zij nauwelijks meer kan toekomen aan een breder onderzoek naar kwaliteit, zo vragen zij.

3.3 Status en functioneren kwaliteitsaspecten

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de initiatiefnemers willen dat de beoordeling van een school als zeer zwak wordt gebonden aan een preciezere omschrijving. Menen de initiatiefnemers dat een school die onvoldoende resultaten boekt, voldoende lesgeeft maar niet tijdig het schoolplan opstuurt, zeer zwak is? En een school die onvoldoende resultaten boekt, waar de docenten onduidelijk uitleggen maar op tijd het schoolplan opstuurt niet zeer zwak is? De leden vrezen dat scholen waar teveel schort aan het onderwijs dat er wordt geboden, bij de preciezere omschrijving van een zwakke school misschien vooral hun energie gaan steken in het aantekenen van beroep tegen zo'n inspectie-oordeel dan dat ze de bestaande problemen gaan aanpakken en een verbeterslag gaan maken. Onderkennen de initiatiefnemers dit gevaar eveneens? Zien zij mogelijkheden om dit gevaar te pareren? Zo nee, wat heeft dit voor consequenties voor het onderhavige wetsvoorstel, zo vragen de leden. Voorts menen de leden dat goed onderwijs niet hoeft te betekenen dat op alle scholen hetzelfde onderwijs wordt geboden, maar zij vinden wel dat deze diversiteit juist in combinatie met transparantie leidt tot een hoge onderwijskwaliteit. Delen de initiatiefnemers deze visie? Nu werken veel scholen aan transparantie via de zogenoemde Vensters voor Verantwoording. Wat voor effecten verwachten de initiatiefnemers ervan als de transparantie die de inspectie kan bieden zich voortaan gaat inperken tot

[10] Vereniging voor christelijk onderwijs
[11] VKO: Vereniging Katholiek Onderwijs

enkel een eindoordeel of een school deugdelijk onderwijs biedt of niet? Zou dit afbreuk kunnen doen aan bestaande initiatieven voor horizontale verantwoording zoals deze geschiedt via de Vensters voor Verantwoording, zo vragen zij.
Tevens merken deze leden op dat zij hechten aan de betrokkenheid en medezeggenschap van ouders. Onderwijskwaliteit betekent voor de leden niet dat scholen zich in hun verantwoording kunnen beperken tot een gesprek tussen schoolbestuur en inspectie, maar zij hechten juist ook zeer aan de dialoog tussen school en ouders. Nu vermelden de initiatiefnemers in de bijlage dat het bevoegd gezag op basis van de Wpo[12] en de Wet medezeggenschap op scholen is gehouden aan bepalingen inzake medezeggenschap. Welke risico's draagt wetsvoorstel in zich voor de medezeggenschap voor ouders? Of zal het resultaat zijn dat de schoolbesturen autonomer kunnen opereren? Met andere woorden: welke garanties zijn er bij dit initiatiefwetsvoorstel voor de deelname van ouders en – in het voortgezet onderwijs ook scholieren – bij het gesprek over het (verder) verbeteren van de onderwijskwaliteit, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de SP-fractie vragen welke indicatoren uit het onderwijstoezicht rechtstreeks verband houden met het naleven van wetten en welke met kwaliteitsaspecten. In hoeverre wordt er op dit moment door de inspectie daadwerkelijk op het naleven van alle wetten gecontroleerd? Hoe groot achten de initiatiefnemers de kans dat schoolbesturen zelf aanvullende kwaliteitseisen aan de eigen scholen gaan opleggen, als de inspectie zich hierin terughoudend gaat opstellen? Vinden zij dat wenselijk? Hoe is dat te voorkomen, zo vragen zij.

De leden van de D66-fractie zijn benieuwd hoe de initiatiefnemers de rol van de medezeggenschapsraden zien bij de voorgestelde wijziging van het onderwijstoezicht. In de opvatting van de hier aan het woord zijnde leden moet een school zich in eerste instantie verantwoorden naar de ouders of de leerlingen/studenten en het personeel. Wat is de rol van medezeggenschapsraden voor het verbeteren van kwaliteit in een betekenis die uitgaat boven het minimum van het naleven van wettelijke voorschriften, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen of het waar is dat zich een situatie kan voordoen waarin de inspectie oordeelt dat de kwaliteit van het onderwijs ernstig of langdurig tekortschiet, maar waarin op basis van de wettelijke voorschriften onvoldoende grond bestaat om sancties op te kunnen leggen aan scholen. Deze leden vragen hoe de systematiek van de Wet op het onderwijstoezicht zich verhoudt tot de maatschappelijke verwachting dat de overheid bij geconstateerde ernstige kwaliteitsproblemen de mogelijkheid dient te hebben om in te grijpen.

3.4 Inbreuk op professionele vrijheid

De leden van de VVD-fractie constateren dat docenten, die bezig zijn met vernieuwing, aangeven zeer veel waarde te hechten aan het oordeel van de inspectie. Dit oordeel geeft hen professionele waardering voor hun onderwijskundig vakmanschap. In het initiatiefwetsvoorstel lijkt dit element niet langer in beeld te zijn. In hoeverre zijn de initiatiefnemers met deze leden van mening dat het een gemis zou zijn als de stimulerende en waarderende werking van dit oordeel naar professionals in het onderwijs toe verdwijnt, zo vragen de leden.

---

[12] Wpo: Wet op het primair onderwijs

3.5 Kreupele definitie van onderwijskwaliteit

De leden van de VVD-fractie zijn met de initiatiefnemers van mening dat een definitie van kwaliteit (nog) niet te geven is. Wel zien zij dat het maatschappelijk debat, zeker in het onderwijs zelf, over kwaliteit, definities en meetbaarheid op grote schaal gevoerd wordt. Het bekijken en hervormen van de inhoud van de deugdelijkheidseisen zouden zij op dit moment een begin van de discussie vinden. Zij vragen de initiatiefnemers om een reactie op het maatschappelijk debat over kwaliteit en de timing van hun wetsvoorstel. Is wetgeving, zo vragen zij, niet eerder een sluitstuk dan een startpunt. En wordt het debat hiermee niet vastgeklonken?
In het wetsvoorstel wordt kwaliteit omschreven als de naleving van bij of krachtens een onderwijswet gegeven voorschriften. De leden vragen of het in wetgeving omschrijven van kwaliteit nu juist niet de professionele ruimte van docenten en schoolleiders verder belemmerd.

De leden van de SP-fractie merken op dat de initiatiefnemers stellen dat bij zeer zwak onderwijs niet uitsluitend de leerresultaten ernstig en langdurig tekort moeten schieten, maar dat er meer aan de hand moet zijn. Bij algemene maatregel van bestuur zou worden bepaald welke bij of krachtens de desbetreffende onderwijswet gegeven voorschriften ten grondslag liggen aan het oordeel dat de kwaliteit van het onderwijs zwak of zeer zwak is. Kunnen de initiatiefnemers aangeven aan welke voorschriften zij hierbij denken? En op welke wijze kunnen deze voorschriften op een objectiveerbare manier worden beoordeeld, zo vragen de leden.

3.6 Rechtsbescherming en informatievoorziening

De leden van de SP-fractie willen weten of dit wetsvoorstel effect heeft op het ingevoerde wetsvoorstel met betrekking tot het wetsvoorstel inzake de verbetertermijn van zeer zwakke scholen[13]. Deze leden vragen hoe de initiatiefnemers aankijken tegen de mogelijkheid van een *second opinion* bij de beoordeling van de school, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom zij van mening zijn dat scholen verdere rechtsbescherming geboden moet worden bij negatieve oordelen van de inspectie. Kunnen zij nader toelichten waarom zij de huidige systematiek van hoor en wederhoor aan de kant van de school onvoldoende vinden? Deze leden vragen de initiatiefnemers ook nader toe te lichten wat de door hen voorgestelde maatregelen in de praktijk zullen betekenen. Tevens vragen deze leden de initiatiefnemers nader toe te lichten waarom zij het rapport van de inspectie over de school niet openbaar willen maken. Uiteraard moet er altijd hoor en wederhoor plaatsvinden met het bestuur van de school, maar daarna is het toch ook in het belang van bijvoorbeeld ouders, docenten en leerlingen om te weten wat het oordeel is van de inspectie. Zijn de initiatiefnemers niet bevreesd dat, als het inspectierapport niet openbaar hoeft te worden gemaakt, er scholen zijn die een slecht rapport niet communiceren naar deze betrokken partijen? Graag ontvangen deze leden een reactie.

3.7 Betrokkenheid Minister en parlement

De leden van de D66-fractie stemmen in met het voornemen van de initiatiefnemers om de verantwoordelijkheid voor de vaststelling van de toezichtskaders bij de Minister te leggen. Zij hebben wel een vraag over

[13] Wettelijk regelen van de verbetertermijn voor zeer zwakke (basis)scholen door de Onderwijsinspectie, Kamerstuk 33 796

de voorhangprocedure die de intiatiefnemers daarbij voorstellen. De hier aan het woord zijnde leden zijn vertrouwd met voorhangprocedures met betrekking tot regelgeving. Dàt zouden de toezichtskaders echter in de visie van de initiatiefnemers juist nìet moeten bevatten. Bestaat niet het risico dat de voorhangprocedure voor de Minister een legitimatie gaat opleveren om in de toezichtskaders nadere regels op te nemen, die hetzij als deugdelijkheidseis bij wet vastgesteld zouden moeten worden, hetzij liggen op het daarbovenuit gaande terrein van de bevordering van de kwaliteit van het onderwijs, waarvoor primair de onderwijsinstellingen verantwoordelijk zijn, zo vragen zij.

4. Aanscherping onderwijstoezicht

De leden van de VVD-fractie merken op dat in de huidige systematiek van de inspectie ook wordt gekeken naar de mate waarin schoolbesturen willen meewerken aan een verbetertraject als de kwaliteit ernstig of langdurig tekort schiet. Dit weegt mee in het eindoordeel van de inspectie. In het initiatiefwetsvoorstel komt dit aspect te vervallen. Wat deze leden betreft, is dit ongewenst. Juist het feit dat schoolbesturen hun verantwoordelijkheid al dan niet pakken om te actief werken aan het verbeteren van de onderwijskwaliteit is in hun ogen zeer belangrijk.
In het initiatiefwetsvoorstel stellen de initiatiefnemers dat de inhoud van de deugdelijkheidseisen, zoals die er nu zijn, voor wat betreft dit initiatiefwetsvoorstel buiten beschouwing worden gelaten. Wat deze leden betreft, is juist een analyse van de huidige deugdelijkheidseisen wenselijk. Zowel om te bekijken of er anno 2015 wel de juiste deugdelijkheidseisen geformuleerd zijn, als ook of deze niet op een effectievere manier opgesteld zouden kunnen worden, analoog aan de veranderingen in het toezichtskader van het mbo[14] die recent hebben plaatsgevonden, zo menen deze leden.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat één van de lessen van de commissie-Dijsselbloem luidt dat de politiek niet bij elk maatschappelijk probleem moet vervallen in een reflex om extra taken te leggen bij de scholen. De leden zijn zich echter bewust dat maatschappelijke problemen soms ook binnen de muren van de scholen binnendringen en effecten hebben op het onderwijsproces. In dat verband vinden zij ook dat een school niet alleen tot taak heeft om in het algemeen goed onderwijs te bieden, maar ook als randvoorwaarde heeft zorg te dragen voor een veilige leeromgeving. Kunnen de initiatiefnemers ook toelichten in welke mate de deugdelijkheidseis van vermelding van veiligheidsbeleid in de schoolgids (Wet op het primair onderwijs, artikel 13, lid 1i) waarborgen biedt dat er op de school ook daadwerkelijk sprake is van een veilige leeromgeving? En hoe wordt er omgegaan met nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen die nog geen plaats hebben binnen de deugdelijkheidseisen, zo vragen deze leden.
Voorts merken de leden op dat zij in verband met het tegengaan van segregatie in het onderwijs aan de taak hechten die scholen met het initiatiefwetsvoorstel van de leden Hamer, Kraneveldt en Dijsselbloem[15] hebben gekregen opdat leerlingen kennis hebben van en kennismaken met verschillende achtergronden en culturen van leeftijdgenoten. In hoeverre heeft het onderhavige initiatiefwetsvoorstel gevolgen voor de taak die scholen op dit punt hebben gekregen, zo vragen de genoemde leden.

---

[14] Mbo: middelbaar beroepsonderwijs
[15] Initiatiefvoorstel-Hamer, Dijsselbloem en Kraneveldt Verplichting voor scholen om bij te dragen aan de integratie van leerlingen in de Nederlandse samenleving (Kamerstuk 29 666); publicatie inwerkingtreding Staatsblad 2006, nr. 36.

De leden van de SP-fractie merken op dat de initiatiefnemers in antwoord op het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State stelden: «Zij vinden het onverstandig om volgens het advies van de Afdeling te volstaan met de regel dat het onderwijs direct ondeugdelijk raakt indien de leerresultaten ernstig tekortschieten.» Hoe verhoudt zich dat tot de zin: «Het voorstel bepaalt nu dat elke overtreding van wettelijke voorschriften die verband houdt met het tekortschieten van de leerresultaten tot het oordeel «zeer zwak onderwijs» leidt.», zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen de initiatiefnemers nader in te gaan op wat zij verstaan onder kwaliteit. Met name de vraag wie gaat over de invulling van het begrip kwaliteit; is dat de school zelf, de inspectie of de overheid? Kunnen de initiatiefnemers daarbij ook toelichten in hoeverre daar ook, volgens hen, de pedagogisch-didactische richting van de school onder valt? Ook vragen deze leden een nadere toelichting op de kritiek van de Afdeling Advisering van de Raad van State en de Onderwijsraad dat scherpere keuzes nodig zijn bij het onderscheid tussen deugdelijkheidseisen en kwaliteitseisen.

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers of de doelstellingen van het wetsvoorstel niet beter bereikt kunnen worden door de taak van de inspectie met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs te beperken tot een adviserende en – daardoor – stimulerende rol. Dat is in hun visie iets anders dan «toezicht». Toezicht zou beperkt moeten blijven tot de naleving van wettelijke voorschriften.
Het is de leden niet duidelijk hoe het «het bevorderen van de ontwikkeling van het onderwijs» als taak van de inspectie zich verhoudt tot de eerdere opmerkingen van de hier aan het woord zijnde leden over het streven naar verhoging van de kwaliteit in een relatieve, boven het wettelijk minimum uitgaande betekenis. Wordt het begrip «kwaliteit» hier niet wat al te kunstmatig ontweken? Zo nee, kan dan nader uiteengezet worden wat onder «de ontwikkeling van het onderwijs» moet worden verstaan, zo vragen zij.

4.1 Aanpassing taken en definitie onderwijskwaliteit

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen waarom wordt gekozen voor het definiëren van het oordeel «zeer zwak» in het wetsvoorstel en niet voor een definitie van «zwak». In de huidige wet bestaat voor deze kwalificaties helemaal geen basis. Tegelijkertijd voldoen scholen volgens het wetsvoorstel niet aan de wettelijke normen als de kwaliteit zwak of zeer zwak is. Waarom wordt toch slechts gekozen voor het definiëren van «zeer zwak», zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers in te gaan op de drie gevaren[16] die de Onderwijsraad ziet als gevolg van het wetsvoorstel. In hoeverre zijn deze gevaren inherent aan het voorstel, zo vragen zij.
De leden vragen voorts of de veronderstelling van de Onderwijsraad terecht is dat in het verbetertraject in verband met het oordeel zeer zwak onderwijs aan het onvoldoende realiseren van verbeteringen en het niet willen meedoen aan een verbetertraject niet langer een plaats toekomt. Deze leden vragen eveneens of het waar is dat de Minister naar aanleiding

---

[16] Kamerstuk 33 862, pagina 9. In de eerste plaats acht de raad de kans aanwezig dat schoolbesturen zich primair gaan richten op het voldoen aan wettelijke voorschriften en zich zo, bewust of onbewust, onttrekken aan hun verantwoordelijkheid voor de verbetering van onderwijskwaliteit. Ten tweede versterkt een beperking van het kwaliteitsbegrip tot de sfeer van deugdelijkheidseisen de nadruk in het toezicht op leerresultaten en andere makkelijk vast te stellen zaken. Ten derde acht de raad het niet uitgesloten dat de voorgestelde definitie van onderwijskwaliteit, tegen het oogmerk van de initiatiefnemers in, vooral zal leiden tot steeds meer en meer gedetailleerde wettelijke deugdelijkheidseisen.

van een specifiek onderzoek niet meer tot een bekostigingssanctie kan komen zonder eerst een nader onderzoek te doen.
De leden vragen tevens in hoeverre het voorstel ertoe leidt dat de zorgplicht van scholen wordt beperkt tot de naleving van wettelijke voorschriften en zich niet langer uitstrekt tot kwaliteit in bredere zin.

4.2 Schrappen kwaliteitsaspecten

De leden van de PvdA-fractie onderkennen dat de invoering van passend onderwijs het noodzakelijk maakt dat docenten beschikken over complexe vaardigheden, zoals het afstemmen van onderwijs op verschillende niveaus, aangezien juist het kunnen omgaan met verschillen in de klas steeds belangrijker wordt in het kader van passend onderwijs. De Kamer heeft deze gedachte ook onderschreven met het aannemen van de motie van de leden Ypma en Mohandis[17]. Wat betekent het initiatiefwetsvoorstel voor de mate waarin de inspectie voortaan mag toezien op onderwijs waarbij docenten weten om te gaan met verschillen in de klas, zo vragen de leden.

De leden van de D66-fractie vragen of de aspecten van kwaliteit, die nu zijn opgenomen in artikel 11, derde lid, Wot[18] en die de initiatiefnemers willen schrappen niet – voor zover zij niet corresponderen met een wettelijk voorschrift – opgenomen zouden kunnen worden in bepalingen als artikel 12 Wpo.
In de bepalingen met betrekking tot «zeer zwak onderwijs» zien de leden een bevestiging van hun eerdere opmerkingen in dit verslag met betrekking tot de betekenis van «kwaliteit» als relatief begrip. In deze bepalingen wordt «kwaliteit» immers in die zin gebruikt: het kan kennelijk niet alleen «zeer zwak», maar ook zwak of voldoende zijn.
De hier aan het woord zijnde leden achten het van groot belang dat deze wetsbepalingen duidelijk zijn. De consequenties kunnen immers groot zijn. Daarom vragen zij van welke wettelijke voorschriften de niet-naleving geacht moeten worden in verband te staan met onvoldoende leerresultaten en welke niet.

De leden van de SGP-fractie vragen of het schrappen van de kwaliteitsaspecten gevolgen heeft voor de mogelijkheden van de inspectie om onderzoek te doen en scholen, al dan niet aangekondigd, te bezoeken.
De leden vragen in hoeverre een wetswijziging de beschreven problematiek kan verhelpen, gelet op het feit dat de problematiek zich veelal voordoet op het niveau van de uitwerking van de wet. Zou ook volstaan kunnen worden met beleidsmatige aanpassingen, zonder de wet te wijzigen, zo vragen zij.

4.3 Rechtsbescherming en informatievoorziening

De leden van de VVD-fractie merken op dat het initiatiefwetsvoorstel voorstelt om de mogelijkheid te creëren tegen het inspectieoordeel bezwaar en beroep in te stellen. Uit het advies van de Onderwijsraad bij dit initiatiefwetsvoorstel[19] blijkt echter dat van de huidige mogelijkheid van een klacht bij klachtadviescommissie nauwelijks gebruik wordt gemaakt. De leden vragen of het verder juridiseren van eventuele geschillen tussen de inspectie en schoolbesturen wel gewenst is. Deze leden menen dat juist het aangaan van het gesprek, iets dat juist zou passen in het stimuleren van een verbetercultuur in het onderwijs, daar

---

[17] Motie van de leden Ypma en Mohandis over het belang van het beheersen van complexe vaardigheden door leraren, Kamerstuk: 33 750 VIII, nr. 88
[18] Wot: Wet op het onderwijstoezicht
[19] Kamerstuk 33 862, nr. 9

mee onder druk komt te staan. Graag vernemen zij de reactie van de initiatiefnemers.
Voorts zijn deze leden het met de initiatiefnemers eens dat het goed zou zijn om het veld nadrukkelijker bij het vormgeven van het toezicht te betrekken. Momenteel wordt er door de inspectie met «ringen» gewerkt. Wellicht dat die versterkt zouden kunnen worden, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de D66-fractie vragen wat in artikel 20 bedoeld wordt met «bevindingen met betrekking tot de ontwikkeling van het onderwijs aan de instelling». Kan het daarbij gaan om een negatieve ontwikkeling in termen van kwaliteit, zonder dat sprake is van het niet-naleven van wettelijke voorschriften? Is het wel juist om buiten het terrein van het naleven van wettelijke voorschriften te spreken over «bevindingen» met betrekking van een bepaalde school? Zou de taak van de inspectie op dit gebied niet beperkt moeten blijven tot adviezen? Kunnen de initiatiefnemers uiteenzetten welke bezwaren er zijn tegen het openbaar maken van deze adviezen, mits die geen oordelen bevatten over het (kwaliteits-)beleid van de school?
Moet overigens, als het gaat om de ontwikkeling van het onderwijs, niet eerder gedacht worden aan een rapport waarin het niet gaat over bepaalde onderwijsinstellingen, maar om een algemeen beeld, zoals het verslag over de staat van het onderwijs, zo vragen de genoemde leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere onderbouwing van de keuze om het deel dat betrekking heeft op de kwaliteitsbevorderende taak van de inspectie niet openbaar te maken. Hiermee ontstaat een strikt onderscheid tussen «beoordelen» en «bevorderen». Tegelijkertijd is het belangrijk om horizontale verantwoording over kwaliteit te verbeteren. Wordt horizontale verantwoording en kwaliteitsverbetering niet doorkruist door het deel over kwaliteitsbevordering niet openbaar te maken? Op welke manier wordt ook rekening gehouden met de horizontale verantwoording in dit wetsvoorstel?
De leden constateren voorts dat een mogelijkheid voor bezwaar en beroep wordt geïntroduceerd. Op dit moment is al sprake van een klachtadviescommissie. Waarin schiet deze procedure tekort, zo vragen zij.

5. Consultatie en overleg

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de vereniging VOS/ABB[20] heeft gesuggereerd dat het initiatiefwetsvoorstel zou zijn bedoeld om het bijzonder onderwijs de hand boven het hoofd te houden. De initiatiefnemers weerspreken deze suggestie en stellen ook dat seksuele educatie als onderdeel van de kerndoelen en de volledige waardering als persoon van leraren en leerlingen met een andere dan de heteroseksuele gerichtheid in het wetsvoorstel niet aan de orde zijn. Wat staat de inspectie, volgens de initiatiefnemers te doen, zo vragen de leden indien een school de kerndoelen met betrekking tot seksuele educatie verwaarloost en/of leraren en leerlingen met een andere dan de heteroseksuele gerichtheid negatief bejegent.

De leden van de CDA-fractie zijn het met de initiatiefnemers eens dat de inspectie steeds meer op de stoel van de scholen gaat zitten en dat dit niet wenselijk is gezien de vrijheid van inrichting van de scholen en daarmee de vrijheid van onderwijs. Deze leden vinden het dan ook een interessante discussie die CNV Onderwijs[21] aanstipt in haar commentaar op dit initiatiefwetsvoorstel. Kunnen de initiatiefnemers nader ingaan op de door

[20] Vereniging voor openbare en algemeen toegankelijke scholen
[21] Vakbond voor onderwijsgevend- en onderwijsondersteunend personeel

CNV Onderwijs genoemde twee denkrichtingen. De eerste denkrichting gaat uit van het afzien van een objectief geformuleerde kwaliteitsnorm. Met als consequentie dat de inspectie de school niet meer op kwaliteitsaspecten kan beoordelen. En de tweede denkrichting waarbij de overheid scholen wel kan beoordelen op kwaliteit, maar te accepteren dat het niet mogelijk is een landelijke, gedetailleerde kwaliteitsnorm op te leggen.

De leden van de SGP-fractie vragen de initiatiefnemers een toelichting te geven op de status en het functioneren van het ringenoverleg. In hoeverre is dit overleg bedoeld om nadere regels te formuleren ten behoeve van het toezicht, zo vragen zij.

II Artikelsgewijs

Artikel I en IV onderdelen B

De leden van de VVD-fractie constateren dat momenteel de inspectie een oordeel zeer zwak kan afgeven als de leerresultaten achterlopen én een van de kwaliteitsaspecten tekort ziet. Deze laatsten worden met name beoordeeld via de bezoeken van de inspecteurs in de klas. Het toezichthouden op didactiek wordt door de initiatiefnemers als negatief bestempeld. Juist door deze vorm van observatie geeft de inspectie haar professionele beoordeling weer. In hoeverre is het waar dat in het initiatiefwetsvoorstel juist dit element, van de inspecteur die een kijkje neemt in de praktijk in de klas, verdwijnt, zo vragen de leden.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Bosnjakovic